



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
1 February 2019
Chinese
Original: Arabic

实施情况审议组
第十届会议
2019年5月27日至29日，维也纳
临时议程*项目2
审议《联合国反腐败公约》实施情况

执行摘要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 执行摘要	2
摩洛哥	2

* CAC/COSP/IRG/2019/1。



二. 执行摘要

摩洛哥

1. 导言：摩洛哥在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

摩洛哥是一个宪政、民主、议会和社会君主立宪制国家。

2011年7月1日通过的摩洛哥新《宪法》在序言部分确认了正式批准的国际条约在地位上优先于国内立法的原则。

摩洛哥于2003年12月9日签署并于2007年5月9日批准《联合国反腐败公约》。

摩洛哥实施《公约》第三和第四章的情况于第一轮审议的第一年接受审议，审议执行摘要于2012年公布（见CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add.7）。

摩洛哥涉及实施《公约》第二和第五章的主要法律文书包括：《宪法》；关于建立国家廉政及预防和打击腐败局的2015年第113-12号法；《2015年国家反腐败战略》；关于财产义务申报的法律条款；关于公共采购的2013年3月20日第2-12-349号法令（2013年法令）；《刑事诉讼法》；第43-05号法（《反洗钱法》）。

负责预防和打击《公约》所述罪行的主要机构有：国家廉政及预防和打击腐败局（在国别访问期间该机构尚未开始工作）、金融情报股和摩洛哥中央银行。

本摘要涉及在第二轮审议的第一年开展的国别审议。

2. 第二章：预防措施

2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

预防性反腐败政策和做法；预防性反腐败机构（第五和第六条）

已经通过了《2015-2025年跨部门国家反腐败战略》，取代预防和制止腐败行动纲领，国家反腐败委员会将负责监督该战略的实施情况。然而在国别访问时，摩洛哥尚未颁布法令设立该委员会。¹

国家廉政及预防和打击腐败局的前身是中央预防腐败局，该机构开展了与预防腐败有关的培训和提高认识运动。该机构采用了部门办法，主要重点是运输和卫生部门。

摩洛哥已接受国际评估；特别是于2014年自愿接受反腐败国家集团的评估。安排于2017年审议该评估进程所提建议的实施情况。

摩洛哥对腐败情况开展了诊断性调查，评估了相关法律和体制系统，并制作了风险分布图进行比对。

摩洛哥还积极参与旨在预防腐败的国际方案和项目。特别是参加了联合国训练研究所（训研所）、欧洲委员会和阿拉伯反腐倡廉网的活动。

¹ 该法令于访问后在2017年11月6日在《官方公报》上发布。

2007年3月23日，依据第2-5-1228号法令设立中央预防腐败局。该机构的主要任务是评估腐败风险，提高公众对腐败问题的认识，并向政府提出广泛的反腐败政策准则。在该机构的努力下，《国家反腐败战略》获得通过。2011年的宪法改革赋予该机构宪法上的地位，并更名为国家廉政及预防和打击腐败局（《宪法》第36和第167条）。然而，在开展国别访问时，这一新机构尚未投入运作，成员的任命和调动问题依旧悬而未决，相关工作仍未完成。

根据《宪法》和第113-12号法，该机构享有高度自治，尤其是在财务方面。根据第113-12号法，该机构由国家预算供资（第31条）。然而，该法并未规定对其工作人员进行系统的培训。

摩洛哥向秘书长通报了中央预防腐败局的名称和地址。已提醒摩洛哥必须更新信息，提供该机构的详细联系方式。

公共部门；公职人员行为守则；与审判和检察机关有关的措施（第七、第八和第十一条）

《宪法》规定了按照能力平等获得公职的原则（第31条）。根据关于任命高级职位的第02-12号组织法，任命的标准以机会平等、不歧视、廉洁和正直原则为基础。

为确保透明、平等地获得公职，摩洛哥创建了一站式的职位申请提交网站（www.emploi-public.ma）。此外，摩洛哥建立了面向公务员职位的竞争性招聘制度，要求晋升的候选人必须通过基于技能的口头测试。中央预防腐败局目前已向多个遴选委员会中派驻人员。

《一般公务员条例》提出了高标准的道德要求（第21条）。尽管如此，在第一轮审议期间，仍然有建议称摩洛哥应确保被判犯有《公约》所述罪行的人在定罪后不得担任公职。

按照职能类别和所属部门公平对待各级政府官员。根据第133-12号法，国家廉政及预防和打击腐败局的局长任期五年，可连任一次（第14条）。

摩洛哥为许多公职人员，特别是教育行业、警务部门和皇家宪兵队的公职人员举办了关于道德操守和打击腐败的培训会议。

依照法律规定，被判犯有腐败罪的人没有资格登记为候选人参加大选（《第57-11号组织法》第7条第2款），也没有资格参加地区机构竞选（《第59-11号组织法》第4条、第6条第3款和第65至68条）或国家机构竞选（《第27-11号组织法》第6条和《第28-11号组织法》第7条）。

政党和政治联盟的相关筹资问题依据经2016年8月10日《第21-16号组织法》修订的《第29-11号组织法》处理。这些资金大部分来自国家补助。私人捐助最大限额为300,000摩洛哥迪拉姆（约合30,000美元）（第31条）。禁止政党从国外筹资（第39条）。摩洛哥尚未建立旨在确保任何人不得以一个或多个法人为掩护分批捐款的核查制度。

《宪法》规定了公职人员不得在私营部门任职并且不得一人兼任多个公职的原则（第62和第63条）。公职人员任职期间和离职之后的一定时间内利用其职位获得非法收入属于刑事犯罪（《刑法》第245和第246条）。在开展国别访问期间，摩洛

哥正在通过立法，扩大对利益冲突的定义。摩洛哥还建立了针对这种情况的强制性报告程序和惩罚制度。

在欧洲委员会专家的指导下，摩洛哥正依据《宪法》第 157 条起草公务员章程。

与此同时，摩洛哥也制定了部门性的行为守则，其中依据《一般公务员条例》的规定，确立了对违反该守则行为的处罚。在国别访问期间，《一般公务员条例》正在修订，以期纳入关于行为标准的规定。

可通过多个渠道举报涉及腐败的犯罪，其中包括“制止腐败平台”和一个可供匿名拨打的公共热线电话。虽然公职人员也可以使用该热线电话进行举报，但依照《刑事诉讼法》（第 42 条）规定，公职人员必须首先直接向总检察长举报知晓的任何犯罪活动。在国别访问期间，摩洛哥正在起草一项关于改进公职人员申诉处理程序²并为此在各政府部门设立专门机构的法令。然而，该法令似乎并不能保证举报人得到充分保护。

政府成员、某些职等的公职人员、法官和当选官员就职时必须申报财产，就职之后每三年申报一次。然而，这些规则仅适用于有关官员，但不适用于其配偶和未成年子女（例如，见第 1-08-72 号诏令第 2 条）。这些规则也不适用于官员的其他福利，但适用于转移给相关人员的所有资产。然而，该义务并未扩大适用于官员持有的境外资产。公职人员和法官的申报分别交存于最高审计署和最高司法委员会。若不遵守财产申报义务或作虚假申报，将通知皇家检察官启动刑事诉讼（诏令第 2 条第 10 和第 11 款）。然而，由于申报数量众多，不可能一一核实。

《宪法》规定了司法独立原则（第 107 条）。依据关于司法机关地位的《第 106-13 号组织法》（第 3 条），司法机关是由法官和检察官组成的单独机构。

司法人员的任命实行竞争制。获得任命之后，法官每年都必须接受评估。如有任何有损荣誉、廉正和公正的行为，司法人员可能会被提交最高司法委员会审查。出现这种情况时，该委员会可采取纪律制裁措施，最严重的可下令停职。

法官的家庭成员或亲属涉案时，案件一方当事人可要求该法官回避。法官也可主动要求回避。如最高上诉法院刑事分庭认定案件存在合理怀疑，可将案件从原来的审理法院移交另一个同级法院（《刑事诉讼法》第 44 条）。

法官须遵守一套行为守则，违反者将根据司法机构条例（第 44 条）受到惩罚，法官不得从事其他专业活动（第 47 条）。高等司法研究所为法官提供关于道德操守和行为问题的培训。

公共采购和公共财务管理（第九条）

根据 2013 年 3 月 20 日关于公共采购的第 2-12-349 号法令，公共工程采购相关程序不实行集中管理。

² 访问后，摩洛哥颁布了关于处理投诉、意见和建议程序的法令，并于 2017 年 6 月 29 日在《官方公报》上公布。

摩洛哥已建立公共采购门户网站。依据前述法令，在确定开标日期之前至少 21 天必须在该门户网站和两家全国性报纸上发布招标通知（第 20 条）。不过可根据预计的成本或所需服务的复杂程度，推迟最后期限。

该法令还规定了关于投标资格和授予合同的客观标准（第 18 条）。

根据 2015 年 9 月 21 日的第 2-14-867 号法令成立国家公共采购委员会。

根据 2013 年的该法令，如认为在投标过程中受到不公平对待，投标人可直接向发包当局（第 169 条）或委员会（第 170 条）提出申诉。此外，任何人都可在内部补救程序已用尽或证明不能令人满意时直接提起法律诉讼。

如本人或通过某位投标人的中介人与投标有利益冲突，受邀参与审理投标的人不得参与审理活动（第 168 条）。

然而，摩洛哥尚未实施这种利益冲突申报程序。

摩洛哥已通过国家预算，并根据《宪法》和第 130-13 号组织法（《财政法》）开展预算监督。关于编制和执行预算的第 2-15-426 号法令对授权官员和公共会计师及时汇报收支情况作出了规定。关于审计前和审计后监督的条例也已付诸实施。根据这些条例，每个部都有一个负责内部审计的总稽核局，该局也负责排查和管理风险。

摩洛哥建立了综合性的支出事项、资源管理和收据保存信息系统。依据《审计办公室法》处理与伪造账目有关的罪行。依据关于获得授权的官员、监管人和公共会计师职责的第 61-99 号法，最高审计署可实施财务和纪律处罚，最严重的可下令开除（第 8 条）。公职人员还可能受到刑事起诉。

公共报告；社会参与（第十条和第十三条）

《宪法》规定了自由获取公共行政部门所持信息的原则（第 27 条）。然而，在国别访问期间，摩洛哥正在通过信息自由法草案。不过摩洛哥仍采取行动建立多个门户网站，方便人们获得信息。

中央预防腐败局、金融情报股、最高审计署和监督机关均在各自网站上发布自己的报告。

《宪法》还规定了社会参与原则（第 12、13、14、15 和 139 条）、向公共当局请愿的权利（第 15 条）、结社自由（第 29 条）和新闻出版自由（第 28 条）。

包括民间社会和私营部门在内的非政府行为体都参与到国家反腐败战略的通过进程中。一些民间社会组织向中央预防腐败局派出了代表，但尚不清楚同样的情况是不是会在国家廉政及预防和打击腐败局出现。

《第 88-13 号新闻出版法》规定了新闻出版自由。

中央预防腐败局在创建其制止腐败门户网站时，曾多次举办会议和研讨会宣传其任务授权、工作方法和方案。

私营部门（第十二条）

1998年，摩洛哥企业联合总会设立了道德操守和良好治理机构，该机构后来被称为道德操守和良好治理委员会。2005年，该委员会制定了一套针对私营部门实体的行为守则，其中载有关于企业治理的良好做法并解决了私营部门的利益冲突问题。

摩洛哥还发展了企业社会责任概念，在这方面，越来越多的摩洛哥大企业设立了合规部门。同样，企业社会责任委员会也设立了一项核查制度。接受核查的公司除须遵守旨在预防腐败的审计和监督程序外，还必须遵守特定的透明度标准，包括与登记和管理有关的标准。

关于各项会计要求的第9-88号法规定了精确核算原则（第1条）。任何故意隐瞒公司部分或全部资产或负债的行为均视为伪造账目，依据1996-97年的《财政法》构成税务犯罪（第49条之二），依据《刑法》构成刑事犯罪（第357条）。

《税务法》中列出了可扣税支出清单（第10和第11条）；但其中不包括行贿款，该法没有明确规定行贿款不得作为可扣税项目。以贿赂形式支付的利益属于犯罪要件，因此不允许用于减税。

预防洗钱的措施（第十四条）

自2007年以来，摩洛哥已在建立管理和监督制度防止洗钱方面取得进展。《反洗钱法》中列出了适用该法的金融和非金融机构（第2条）；并对相关监管当局作出了规定（第13条）。

依据该法，这些机构必须了解其客户，包括公开的客户和所有实益所有人（第3条）。这些机构还必须核实客户身份，开展风险管理，采取适当防范措施（第5条）。但是，该法没有明确规定基于风险的办法。

在世界银行的支助下，摩洛哥编写了一份关于洗钱和资助恐怖主义行为的国家风险评估报告。在国别访问期间，摩洛哥正在通过该风险评估报告。摩洛哥还成立了金融情报股，该机构是埃格蒙特集团的成员，并与多个国家和国际机构签署了若干信息交换合作协定（第22和第24条）。

2011年7月18日发布的海关和货物部第9630-411号备忘录规定，外币和无记名证券的价值相当于100,000迪拉姆及以上的，必须进行申报。2011年5月23日发布的外汇局第1743号备忘录为汇入和汇出纸币和无记名证券设定了条件。

2.2. 成功经验和良好做法

- 中央预防腐败局向遴选委员会派出了代表，尤其是在司法领域（第七条第一款第(二)项）。
- 摩洛哥建立了公共采购门户网站（第九条第一款第(一)项）。
- 如所需的服务复杂，必须推迟开标的，参与投标的任何供应商均可在具体投标时期的上半段时间要求推迟开标（第九条第一款第(一)项）。
- 摩洛哥设立了几个门户网站，以便人们顺利获得公共行政服务（第十条第(二)项）。

2.3. 实施方面的挑战

建议摩洛哥：

- 通过法令，设立国家反腐败委员会，以期用有效和协调的方式充分实施国家反腐败战略（第五条第一款）。³
- 致力于定期评估法律文书和行政措施，以确定其是否适于预防腐败（第五条第二款）。
- 让国家廉政及预防和打击腐败局开始工作，赋予其《宪法》和第 113-12 号法规定的自主权，特别是与任命成员、指定成员职能和成员履行职能有关的自主权；并确保向工作人员提供履行职责所需的培训（第六条第二款）。
- 确保作为一项遴选标准考虑公职候选人在法院的记录，确保被判犯有按《公约》所确立罪行的人在规定的最低期限内不得担任公职（第七条第一款第(一)项）。
- 考虑提高政党筹资的透明度，尤其是个人捐款的透明度，以防止任何人以分批的方式超出最高限额提供捐款（第七条第三款）。
- 通过关于利益冲突的立法，包括与申报、管理和核查有关的规则，以及适用的相关处罚（第七条第四款）。
- 通过公务员章程草案和立法以修正《公务员条例》（第八条第二款）。
- 考虑通过一项法令，以方便公职人员举报获知的腐败行为，保护他们免遭报复，并改进各部委对投诉的处理（第八条第四款）。
- 努力扩大和加强财产申报规则，以涵盖公职人员所有直系亲属的利益及其海外资产，并规定严格核查此类申报（第八条第五款）。
- 在公共采购投标中落实利益申报（第九条第一款第(五)项）。
- 通过关于信息自由的立法（第十条第(一)项）。
- 确保民间社会积极参与国家廉政及预防和打击腐败局今后的活动，让更多公众认识到该机构的存在，并使该机构在开始工作后为人们服务（第十三条）。
- 考虑制定关于必须遵守防止洗钱相关要求的实体的名单并保持更新（第十四条第一款第(一)项）。
- 考虑是否有必要具体提及基于风险的方法（第十四条第一款第(一)项）。
- 考虑采取措施控制货币和流通票据的外流；并确保此类措施也涵盖本国货币（第十四条第二款）。

³ 该法令于访问后在 2017 年 11 月 6 日在《官方公报》上发布。

2.4. 为改进《公约》实施情况而查明的技术援助需要

- 促进与其他国家的国际合作（第五条）。
- 加强机构（第六条）。
- 建立一个用于查明和管理利益冲突的全面综合性系统（第七条）。
- 政党筹资方面的良好做法，尤其是建立核查制度确保没有人可以用分批的方式超出法定限额提供捐款（第七条第四款）。

3. 第五章：资产的追回

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、第五十六和第五十九条）

摩洛哥的资产追回机制仍处于起步阶段。在国际合作的背景下，摩洛哥采取了多项措施没收和扣押资产，但尚未建立追回与腐败有关的资产的具体制度。《公约》或许可以直接适用，但在缺乏明确的国家政策和程序的情况下，实践中很难付诸实施。在这方面，摩洛哥正在修订立法以填补诸多法律漏洞，例如审议《刑事诉讼法》。

一些金融和司法机构以及检察机关参与了资产追回过程，但摩洛哥没有专门的国家机构负责追踪、扣押、没收和管理资产。同样，不同机构在资产追回方面的职权范围也不明确。

摩洛哥的立法没有明确规定为在国家和国际两级追回资产而自动交换信息。

换言之，摩洛哥是阿拉伯国家联盟的《反腐败公约》和《利雅得阿拉伯司法合作协定》的缔约国。摩洛哥还与多个国家缔结了包含资产追回措施的双边条约，这些国家包括：比利时、埃及、意大利、毛里塔尼亚、波兰、罗马尼亚、土耳其和联合王国。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报股（第五十二和第五十八条）

《反洗钱法》界定了实益所有人的概念（第3条）。依据该法，与主要洗钱国家的人建立商业关系或进行交易的人必须特别谨慎行事（第5条）。然而，该法没有进一步界定面临风险的人，特别是政治公众人物进行进一步定义。只有金融情报股的 *dal 5/12* 号决定（第2条）和中央银行的第 *5/waw/17* 号备忘录对面临风险的人进行了界定，其中包括政治公众人物，无论其是否为本国国民。因此，这些法律文件的规定只适用于金融情报股和中央银行负责监督的实体（《反洗钱法》第13条）。

中央银行还发布了指导方针，如针对信贷机构的 *2/jim/2012* 号备忘录，其中要求信贷机构建立机制以预防新技术的使用带来的潜在风险（第3条）。该法涵盖的金融机构利用风险评估工具核查客户身份，包括核查面临风险的非本国国民和受安全理事会决议制裁的人。根据该法和监督机关发布的通告，高风险客户应接受强化的尽职调查程序。

该法所涵盖的人在完成交易或终止与客户（《反洗钱法》第 7 条），包括外国代理行的商业关系之后保留记录 10 年（《反洗钱法》第 6 条和 2/jim/2012 号备忘录第 35 条）。所有机构都必须将此类记录的电子和纸质文本存档。

关于信贷机构和相关实体的第 103-12 号法禁止成立空壳银行（第 34 和第 183 条）。金融机构必须避免与空壳金融机构建立或维持银行业务关系，并核实其国外代理行同样遵守该义务（《反洗钱法》第 6 条）。

根据法律规定，在国内居住的摩洛哥国民不得在国外拥有利益关系或开设银行账户。在这方面拥有豁免权的人必须申报此类账户，并向有关当局提供相关详细情况。

《反洗钱法》涵盖的人必须向金融情报股报告可疑交易（第 9 条）。监管当局可对未遵守该义务的人处以罚款（第 28 条）。金融情报股在收到此类报告后将开展分析，并在认为必要时将该情况报告给调查和检察机关。

金融情报股还向金融机构提供信息，评估系统性风险，并与银行、其他金融实体和政府当局共同组织活动（如会议、讲习班和研讨会）。金融情报股由代表各部委和政府机构的成员组成。

直接追回财产的措施；通过没收事宜的国际合作追回资产的机制；没收事宜的国际合作（第五十三、第五十四和第五十五条）

所有自然人和法人均可在民事法院提起损害赔偿诉讼，并确定对实施了按《公约》所确立犯罪而获财产的所有权或拥有权。尚不清楚这一可能性是否可以扩大适用于外国，因为摩洛哥从未有过外国作为民事当事人的案例。

但摩洛哥不要求依据条约开展国际合作。

摩洛哥法律允许在获得总检察长批准后适用外国判决和没收令（《刑事诉讼法》第 595-7 和第 595-8 条）。但用这种方式没收的财产将成为摩洛哥的国家财产，除已与请求国达成解决办法或适用条约。洗钱所得和工具可能会被没收，包括在国外犯罪的情况（《刑法》第 574-5 条）。

摩洛哥法律没有规定在未作出刑事定罪的情况下的民事没收，包括在违法者死亡、逃跑或者患病的情况下。

摩洛哥法律对没收和冻结资产作出了规定（《刑事诉讼法》第 57 条和第 59 条以及《反洗钱法》第 19 条），包括在国际合作范围内的相关事宜（《刑事诉讼法》第 595-1 和 595-10 条）。尽管如此，外国冻结或扣押摩洛哥资产的决定仍需得到总检察长的批准方能生效；此类决定必须是最终的和可执行的。

外国金融情报机构直接发送给摩洛哥金融情报股的任何资料均视为可疑交易报告提交给主管当局。然而，摩洛哥没有建立在预计外国会发出没收令的情况下扣押资产的其他机制。

摩洛哥规定保护善意第三方。摩洛哥签署的一些双边条约中载有关于扣押、冻结和没收资产的条款。

资产的返还和处置（第五十七条）

对于通过实施按《公约》确立的犯罪而取得的资产，没有关于资产处置和将其返还给其他国家的具体法律，包括在扣除合理费用方面也没有。因此，摩洛哥尚未追回任何资产，也没有就没收资产的最后处置缔结任何协定。目前正在审议《刑法》修正案草案，以使其符合《公约》的相关规定。

3.2. 成功经验和良好做法

- 外国金融情报机构直接发送给金融情报机关的任何信息均视为可疑交易报告提交给主管当局

3.3. 实施方面的挑战

建议摩洛哥：

- 通过立法填补资产追回法律框架存在的漏洞，更广泛地说，设法在国家 and 国际两级追回资产；阐明负责追回资产的各机构的权力（第五十一条）。
- 采取必要措施，以确保对政治公众人物的严格审查适用于该法涵盖的所有人；并为此目的确保该术语的法律定义适用于所有这些人（第五十二条第一款）。
- 确保风险评估工具对该法涵盖的所有职业适用，包括非金融性质的职业（第五十二条第二款）。
- 采取必要措施，确保其他国家可以提起损害赔偿民事诉讼，并确定对通过实施按《公约》所确立的犯罪而获财产的所有权或拥有权（第五十三条）。
- 采取必要措施，允许没收所有通过实施按《公约》所确立的犯罪而获得的财产（第五十四和第五十五条）。
- 采取必要措施，使主管当局能直接执行外国法院发出的没收令（第五十四条第一款）。
- 考虑采取措施，在因犯罪行为人死亡、逃跑或缺席而无法起诉的情况下，或在其他适当情形下，允许不经刑事定罪而进行民事没收（第五十四条第一款第(三)项）。
- 采取必要措施，允许主管当局根据请求冻结或扣押财产，但主管当局必须合理地相信有充分依据采取该行动并且该财产最终将依据一项没收令被没收（第五十四条第二款第(二)项和第五十五条第二款）。
- 考虑采取额外措施保全财产以供没收，例如基于在国外实施的逮捕或指控这样做（第五十四条第二款 第(三)项）。
- 核实当摩洛哥收到对根据《公约》确立的犯罪拥有管辖权的另一缔约国提出的请求时，在实践中允许该国向摩洛哥主管当局提交请求以取得没收令，并核实在该没收令发出后允许执行（第五十五条第一款）。

- 考虑允许在摩洛哥直接适用《公约》，尤其是在追回资产的国际合作方面（第五十五条第三款）。
- 考虑明确规定自动提交信息，最终目标是实现在国家和国际两级追回资产（第五十六条）。
- 采取必要措施，在涉及根据《公约》确立的犯罪的案件中，将没收的资产返还给请求国，并考虑根据具体案件情形缔结协定或安排，以最终处置没收的资产；考虑是否合适在返还资产之前设立一个专门的管理机构或单位（第五十七条）。

3.4. 为改进《公约》实施情况而查明的技术援助需要

- 协助建立一个实体以管理和处置被扣押和没收的财产（第五十一条）。
 - 能力建设（第五十四条）。
-